

Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas de la crisis argentina*

ALEJANDRO BONVECCHI
CONICET / UTDT / UBA
abonvecchi@utdt.edu

Este artículo revisa las interpretaciones políticas de la crisis argentina de 2001 producidas en sede académica. Clasifica estas interpretaciones según el principio explicativo que proponen: las instituciones, los actores y la interacción estratégica de éstos. Analiza los aportes de cada interpretación buscando identificar las combinaciones de determinismo y contingencia con que cada una presenta su versión de los hechos. Como balance, plantea que los tres tipos de interpretaciones ofrecen visiones deterministas de la crisis, en las cuales ésta fue un resultado necesario de los principios explicativos invocados y no un acontecimiento contingente, que podría haber ocurrido de otro modo. Y concluye ofreciendo, como alternativa para dar cuenta de la singularidad del acontecimiento, una estrategia interpretativa que distinga lo necesario de lo contingente en el proceso que condujo al colapso de 2001.

La crisis económica y política que estalló en Argentina en diciembre de 2001 ha sido objeto de diversas formas de reflexión. La sucesión de colapso financiero, piquetes, saqueos, cacerolazos, renuncias presidenciales, asambleas populares, devaluación y confiscación de depósitos bancarios fue abordada desde crónicas periodísticas orientadas a narrar los hechos y especular, más o menos informadamente y —la mayoría de las veces— con notorios sesgos ideológicos, acerca de sus causas (Morales Solá, 2001; Graziano, 2001; Sevares, 2002; Seoane, 2002; Bonasso, 2002), hasta por intervenciones de teoría social y política empeñadas en investir a la crisis —y en especial a la configuración de las movilizaciones multitudinarias que dieron forma a su estallido— como la emergencia de una nueva subjetividad política

* El autor agradece los comentarios de Juan Carlos Torre, Vicente Palermo, Marcos Novaro y Luis Tonelli, así como las observaciones y críticas de dos ex funcionarios del gobierno argentino que optaron por el anonimato.

(Lewkowicz, 2002). También en sede académica la crisis fue materia de una panoplia de argumentos de economistas y científicos sociales, pero mientras los primeros inscribieron decididamente sus intervenciones en un campo problemático específico y consolidado, el de la discusión sobre las causas y los modos de propagación de las crisis financieras, los politólogos y sociólogos interesados en dar cuenta de la crisis han presentado trabajos de notable disparidad —tanto en lo que respecta a la naturaleza de sus enfoques como en lo concerniente a la consistencia de sus proposiciones—. Este artículo se propone organizar esa reflexión dispersa y formular, a la vez, un balance crítico de la pertinencia empírica de sus premisas formales para el análisis del caso y de la consistencia de sus aseveraciones sustantivas.

Dos restricciones son necesarias para llevar adelante este ordenamiento crítico: una restricción sobre el *objeto*, y otra sobre el *tipo de intervención* a considerar. Por un lado, este artículo sólo discute textos que se ocupan *directamente* del colapso político y económico de diciembre de 2001; no discurre, por tanto, sobre trabajos que apuntan a dar cuenta de otros procesos de los cuales este colapso podría ser considerado una consecuencia. Por otro lado, este artículo analiza únicamente argumentos elaborados en sede *académica* desde perspectivas *sociológicas o politológicas*; excluye, por ende, los componentes políticos de argumentos esencialmente económicos y las notas periodísticas escritas por sociólogos y politólogos. Ambas restricciones apuntan a preservar la comparabilidad de los textos en cuestión: no corresponde sopesar trabajos con distintos objetos como si tuvieran el mismo, ni resulta equitativo medir con idéntica vara argumentos que ofrecen evidencia empírica respaldatoria y conjeturas que eluden ese requisito.

Las intervenciones sociológicas y politológicas acerca de la crisis —que en adelante, por simplificación retórica, se denominan *políticas*— pretenden distinguirse de los argumentos económicos por su matriz epistemológica, no por las variables que articulan en su despliegue. Los argumentos económicos constituyen *explicaciones*: entienden el colapso argentino y sus procesos como un *ejemplo* de los mecanismos macroeconómicos y financieros *típicos* de crisis cambiarias y bancarias. Combinan, para construir sus explicaciones las características de la estructura económica argentina, la naturaleza y alcance del desequilibrio fiscal, la regla de la convertibilidad, la situación del sistema financiero local e internacional y el impacto de ciertos shocks externos sobre la economía y sobre las finanzas del Estado. Los argumentos *políticos*, sin dejar de mencionar algunas de estas variables económicas, dan mayor peso a factores como la estructura institucional del federalismo fiscal y electoral argentino, los ciclos electorales, las disputas internas de los parti-

dos políticos y las personalidades de los líderes de gobierno, pero pretenden no tomar la forma de explicaciones, sino la de interpretaciones: pretenden entender la crisis como un *caso* cuya *singularidad* sólo puede ser aprehendida reconociendo la diversidad de sus elementos constitutivos y la complejidad de las relaciones entre ellos tramadas. Sin embargo esta divergencia epistemológica no obsta a que el presente balance identifique, entre los factores articulados en las interpretaciones políticas estudiadas, aquellos que ostentan, en la estructura de cada argumento, un valor explicativo; son estos factores los que vertebran los argumentos y constituyen la gramática de sus proposiciones sustantivas.

Este artículo pretende, entonces, reconstruir la gramática y la semántica de las interpretaciones políticas de la crisis argentina, pero también apunta a ponderar, sobre esa base, los aportes de cada interpretación en función de la combinación entre determinismo y contingencia con que cada una de ellas ha tramado su versión de los hechos. Por *determinismo* se entiende aquí lo que se denomina como *necesidad* en la lógica modal aristotélica: “Es necesario p si y sólo si no es posible $\sim p$ ” (Lukasiewicz, 1998: 135). La necesidad es una cualidad de orden fáctico e irrevocable: algo existe porque no es posible que no exista; algo sucede porque no es posible que no suceda. Por *contingencia* se entiende, también en el ámbito de la lógica modal, algo que *puede ser pero también puede no ser* el caso (Lukasiewicz, 1998: 155). La contingencia “depende de la selección, la que, a su vez, implica la posibilidad de no ser y el ser de otras posibilidades” (Luhmann, 1998: 15). Una interpretación determinista, entonces, entendería a la crisis como un acontecimiento necesario porque cualquier alternativa a ella sería imposible; una interpretación basada en la contingencia entendería a la crisis como algo que podría no haber ocurrido o haber ocurrido de maneras distintas de las que ocurrió.

El uso de la lógica modal como criterio para la evaluación crítica de las interpretaciones tiene dos objetivos. Uno: explorar la consistencia de las interpretaciones en tanto interpretaciones de la *crisis* —i.e. de la condensada sucesión de colapso financiero, piquetes, saqueos, cacerolazos, renunciadas presidenciales, asambleas populares, devaluación y confiscación de depósitos bancarios—. El otro: identificar, tanto en los aciertos como en las omisiones y deslizamientos de estas interpretaciones, aquellos elementos aptos para componer una visión de la crisis adecuada a su complejidad fáctica.

De acuerdo con estas premisas, la presente revisión se propone mostrar que las interpretaciones políticas de la crisis desarrollan principios explicativos deterministas que no les permiten dar cuenta de la consistencia de la

crisis ni de la especificidad de los procesos que dieron lugar a ella. Las explicaciones de la crisis por las instituciones y por la naturaleza o la interacción estratégica de los actores hacen desaparecer el acontecimiento de la crisis en la eficacia férrea de las reglas o en la perseverancia en su ser de los agentes. Al concebir la crisis como el resultado necesario de la vigencia de ciertas instituciones o del comportamiento de ciertos actores, estas interpretaciones niegan el carácter contingente de factores y procesos decisivos para el estallido de la crisis y, con ello, obstruyen la posibilidad de su comprensión.

El artículo está organizado en cuatro secciones. La primera presenta y discute las interpretaciones de la crisis argentina cuyo principio explicativo son las instituciones. La segunda sección se ocupa de las interpretaciones basadas en los actores. La última sección esboza, a modo de conclusión, los contornos de una interpretación capaz de compensar los déficits de las interpretaciones existentes con las virtudes que ellas mismas exhiben.

I. Las instituciones como principio explicativo de la crisis

I.1. Reglas y procesos en el caso argentino

Algunos autores han argumentado que las causas de la crisis radican en la estructura y el funcionamiento de ciertas instituciones argentinas. Tommasi (2002a, 2002b) ha identificado a las instituciones políticas y fiscales federales como los constreñimientos que impiden alcanzar consensos políticos intertemporalmente consistentes y, por ello, hacen imposible el desarrollo de políticas públicas eficaces y eficientes. Esta proposición tiene su origen en dos presupuestos teóricos precisos. Uno, extraído de la teoría de los costos de transacción en economía (North, 1993), establece que los costos de transacción (política o económica) serán menores cuanto mejor especificados y garantizados se encuentren los derechos de propiedad, ya que su especificación y su garantía determinarán el grado de credibilidad intertemporal de los acuerdos. El otro presupuesto consiste en una distinción jerárquica de tipos de reglas institucionales: las reglas de bajo nivel (*lower level rules*), que regulan de manera inmediata el comportamiento de los agentes; las reglas de nivel intermedio (*intermediate level rules*), que determinan quién tiene el poder y bajo qué procedimientos puede utilizarlo para regular el comportamiento de los agentes; y las reglas de alto nivel (*high-level rules*), que establecen cómo son determinadas las reglas de nivel intermedio (Tommasi, 2002a: 1-2). Combinando ambos presupuestos, Tommasi pos-

tula que lo importante a la hora de reformar la economía de un país son las reglas de alto nivel, pues ellas “condicionan no sólo las elecciones de política en sentido amplio (...) sino, más importante aún, la efectividad en la implementación de las políticas” (Tommasi, 2002a: 11). El caso argentino mostraría, desde este punto de vista, lo que ocurre cuando no se reforman las reglas de alto nivel.

En efecto, la estructura institucional que gobierna la formulación e implementación de políticas públicas en Argentina conduce, según Tommasi, a una “generalizada incapacidad para realizar transacciones políticas intertemporales eficientes” (Tommasi, 2002a: 14). La naturaleza presidencialista y bicameral del régimen político induce una fragmentación natural de los intereses que incrementa sustancialmente el número de agentes de veto a la hora de tomar decisiones de políticas públicas. Las reglas electorales, que otorgan a los jefes políticos provinciales significativo poder para armar las listas de candidatos, incrementan la importancia de los gobernadores provinciales en la arena política nacional *vis-a-vis* los legisladores nacionales, a los que transforman en mandatarios de aquellos y cuyos incentivos para proseguir una carrera parlamentaria y fortalecer las capacidades del Congreso decrecen sustancialmente. La historia de interrupciones del orden constitucional ha hecho del cortoplacismo la “estrategia natural” de la mayoría de los actores políticos. Y las reglas fiscales federales generan una fuerte dependencia de las finanzas provinciales respecto de las decisiones del gobierno nacional, lo cual —al contar éste con numerosas “oportunidades legislativas y presupuestarias para maniobras unilaterales”— conduce a un “intercambio miope y oportunista de dinero por votos” (Tommasi, 2002a: 14-16).

Esta configuración de reglas habría manifestado su funcionamiento perverso durante los procesos de reformas estructurales de la década de 1990. La instrumentación política de estas reformas habría consistido en una “estrategia de compra de votos” en la cual los actores claves de la coalición reformista articulada por el gobierno habrían recibido “beneficios y exenciones sustanciales” en el diseño y la implementación de las reformas (Tommasi, 2002a: 18). Estas concesiones habrían informado el balance de los procesos de reformas: “insuficiente reforma fiscal, especialmente en el nivel provincial, insuficiente reforma del mercado laboral, no reforma del sector de salud (...) y no reforma (profunda) del muy distorsivo diseño fiscal federal” (Tommasi, 2002a: 18).

La crisis de 2001 habría sido, simultáneamente, una más de las desastrosas consecuencias de la estructura institucional argentina y un efecto de

la dinámica política auspiciada por las reglas emergentes de los juegos políticos que tallaron las reformas de los años '90 (Tommasi, 2002a: 19). Tommasi localiza el comienzo del descalabro en la campaña electoral de 1999: la apuesta de Menem por una segunda reelección inmediata abrió una competencia entre el presidente y el Gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, en la cual cada uno recurrió al incremento del déficit fiscal a través del endeudamiento para obtener apoyo político y popular (Tommasi, 2002b: 36). El peso económico de la provincia —en 2000 representó 30 por ciento del PBI, 30 por ciento del gasto provincial total, 31 por ciento del gasto en personal, 23 por ciento de la deuda provincial total (Tommasi, 2002b: 36)— influyó decisivamente en el déficit consolidado del sector público argentino y dio lugar a una guerra de desgaste entre el nuevo gobierno nacional (de la Alianza) y el gobierno justicialista de Buenos Aires para decidir quién cargaría con los costos del ajuste o de la cesación de pagos de la provincia.

Este conflicto se superpuso con la pugna entre el gobierno nacional y el conjunto de las provincias por la distribución de los recursos fiscales en el contexto recesivo que entonces padecía el país. En diciembre de 1999 y en noviembre de 2000, las provincias y el gobierno federal firmaron sendos pactos fiscales que restringían las transferencias federales a las provincias a cifras nominales estipuladas a la vez como piso y como techo, con el propósito para el gobierno nacional de retener eventuales mejoras en la recaudación impositiva, y para los gobiernos provinciales de asegurarse un nivel de transferencias adecuado aun en caso de caída de los ingresos fiscales por la profundización de la recesión. Las disputas sobre el incumplimiento de esta cláusula fueron, según Tommasi, “un hecho importante en la dinámica política que condujo al fin del gobierno de De la Rúa y al consiguiente default argentino” (Tommasi, 2002b: 41). Los gobernadores lograron que el Senado aprobara un proyecto de ley que estableció la coparticipación con las provincias del impuesto a las transacciones financieras, entonces exclusivo del gobierno federal; presentaron un proyecto de ley que declaraba la intangibilidad de las transferencias de coparticipación de impuestos; y demandaron al gobierno federal ante la Corte Suprema por el incumplimiento de los pactos fiscales. Obtuvieron, así, que el gobierno federal financiara los desequilibrios fiscales provinciales con bonos (LECOP) a cambio de que 40 por ciento de las transferencias garantizadas en los pactos se abonaran también en títulos públicos. Pero la conflictividad que caracterizó a las negociaciones contribuyó decisivamente a minar la credibilidad del gobierno nacional ante los actores financieros y a precipitar, con ello, el colapso del régimen de convertibilidad (Tommasi, 2002b: 41).

También Waisman (2004) identifica a las instituciones fiscales y políticas federales como causas de la crisis. La causa “central” de la cesación de pagos de 2001 fue “la incapacidad de controlar el déficit” (Waisman, 2004: 221), derivada a su vez de “la combinación de dos características de la estructura gubernamental argentina: la pauta de coparticipación de impuestos entre los gobiernos central y provinciales, y el sistema electoral” (Waisman, 2004: 222). Los fondos de coparticipación, que el gobierno central recauda y luego distribuye entre los gobiernos subnacionales, constituyen el principal ingreso de las provincias. Éstas, por su parte, “gozan también de un tipo inusual de autonomía financiera y monetaria: pueden incurrir en deuda, y transferirla en última instancia al gobierno nacional”; todo lo cual las coloca en “la envidiable posición de no tener responsabilidad por la recaudación de una parte muy importante del ingreso que gastan” (Waisman, 2004: 222-223).

El sistema electoral de representación proporcional hace que los legisladores nacionales sean responsables “ante el aparato partidario de sus provincias, de quien depende su candidatura para la reelección, y no ante circunscripciones de votantes” (Waisman, 2004: 223). Esto transforma al “juego parlamentario argentino” en una competencia donde los legisladores tratan de maximizar los beneficios para sus provincias —en “percepciones fiscales y subsidios”— sin prestar atención “a las consecuencias globales de largo plazo” de sus acciones (Waisman, 2004: 223).

Esta combinación de coparticipación y sistema electoral, asociada al riesgo moral alentado por la continua asistencia financiera del FMI a la Argentina más allá de la persistencia del desequilibrio fiscal, estimuló la dinámica política que condujo al default. El gobierno de la Alianza jugó un juego de gallina con las administraciones provinciales en el cual nadie tenía incentivos para ceder, puesto que “otro rescate del FMI era una expectativa de rutina” (Waisman, 2004: 224). Con el argumento, cierto en términos de la exposición crediticia de ese organismo multilateral, de que Argentina era “uno de los clientes más importantes del Fondo” y era, por ende, “demasiado grande para caer”, los funcionarios argentinos no otorgaron credibilidad a la política restrictiva de salvatajes financieros anunciada por la administración de Bush en 2001 y especularon hasta el fin con que ella no sería aplicada al país. Cuando los hechos desmintieron esa expectativa, el colapso fue inevitable (Waisman, 2004: 224).

Faucher y Armijo (2003) encuentran en la estructura de las instituciones políticas y en los incentivos que ellas generan para la cooperación y el

conflicto entre los actores de las políticas públicas (*policy players*)¹ la explicación de la magnitud de las dificultades enfrentadas por Argentina para lidiar con lo que califican como una “crisis cambiaria” (Faucher y Armijo, 2003: 2). Esta crisis tuvo, para los autores, origen económico en la apreciación del peso alentada por el régimen de convertibilidad, pero su naturaleza no habría sido, empero, económica, puesto que aun si “la sobrevaluación era predecible, la devaluación caótica no era inevitable” (Faucher y Armijo, 2003: 3). La posibilidad de evitar la devaluación dependía de tres características estructurales del “entorno nacional de las políticas públicas” (*national policy environment*): las preferencias y los prejuicios de los actores internacionales; la distribución de preferencias de política económica en la ciudadanía; y los rasgos de las instituciones políticas (Faucher y Armijo, 2003: 7). Los tres factores presentaron configuraciones desfavorables que empujaron a la Argentina al abismo, pero uno de ellos resultó determinante sobre los demás.

Argentina recibió, como Brasil, país con que los autores comparan la experiencia de la crisis, importantes paquetes de ayuda financiera de los organismos multilaterales de crédito, y de hecho el FMI sólo decidió interrumpir su asistencia cuando estuvo “claro (...) que nada podía hacerse para evitar la devaluación y el consiguiente default” (Faucher y Armijo, 2003: 28). Esto disminuye el valor explicativo de las preferencias de los actores internacionales. Pero lo contrario ocurre con las preferencias de política económica de los ciudadanos argentinos, pues “los pasos que el gobierno argentino dio para ampliar la credibilidad de su caja de conversión incrementaron el peso neto de los intereses sociales opuestos a la devaluación”: el aliento a la dolarización de las deudas privadas y públicas y a la repatriación de capitales hacia depósitos en pesos a tasas de interés superiores a las del mercado internacional reforzaron la resolución y la credibilidad del compromiso de no devaluar jamás (Faucher y Armijo, 2003: 30-31). Esta restricción política generada para sostener la credibilidad de la convertibilidad fortaleció, a su vez, las rigideces derivadas de la estructura institucional del régimen político.

Esta estructura institucional, en la que los autores incluyen al sistema de partidos, las relaciones Ejecutivo-Legislativo y el federalismo, y a la que califi-

¹ Faucher y Armijo definen a los *policy players* como aquellos “actores corporativos o individuales que usualmente pueden esperar ser consultados por los jefes del Ejecutivo acerca de posibles cambios importantes de política pública”, y los distinguen de los actores de veto (*veto players*) definiendo a éstos, en acuerdo con Tsebelis (1995), como aquellos actores “cuyo consentimiento (o neutralidad) explícito es esencial para cualquier cambio” de política pública (Faucher y Armijo, 2003: 13-14). Así, pues, todos los *veto players* son *policy players*, pero no todos los *policy players* son necesariamente *veto players*.

can como “hiperpresidencial”, presenta un número limitado de *policy players* en relación con otros regímenes políticos, pero entre estos actores hay unos cuantos con poder de veto efectivo sobre el proceso de toma de decisiones (Faucher y Armijo, 2003: 32). La limitada cantidad de *policy players* permitiría al presidente abstenerse de numerosas y prolongadas consultas a la hora de formular decisiones económicas importantes, pero el poder de veto efectivo de algunos de esos actores le impondría la necesidad de contar con su apoyo para llevar adelante tales decisiones (Faucher y Armijo, 2003: 32).

Los *policy players* con capacidad de veto en Argentina son, para Armijo y Faucher, el partido de gobierno, los grupos de interés y los gobernadores provinciales. El primero puede oponerse a las decisiones presidenciales a través del Congreso, aun cuando éste se encuentre completamente bajo su control; de ahí el recurrente uso por parte de los presidentes de los decretos de necesidad y urgencia. Los grupos de interés se han mostrado reiteradamente efectivos para paralizar la economía: el movimiento obrero a través de huelgas generales; los empresarios y banqueros, por medio de la fuga de capitales. Los gobernadores provinciales han ejercido su poder a través de sus posiciones de liderazgo en los partidos políticos —especialmente en el Partido Justicialista y en la Unión Cívica Radical— y de la influencia que éstas, gracias al control de las bases electorales que suponen, les han permitido desplegar sobre los legisladores de sus provincias en el Congreso Nacional. Sin embargo, sólo el gobernador de Buenos Aires es capaz de “desafiar seriamente” a la autoridad presidencial —en virtud de su control político sobre el mayor contingente de legisladores en la Cámara de Diputados (Faucher y Armijo, 2003: 33-34)—.

Sobre la base de esta caracterización de la estructura institucional del régimen político argentino, la “esencia” de la crisis es definida como “política” (Faucher y Armijo, 2003: 21). El Presidente De la Rúa no contaba con mayoría en el Congreso ni con una coalición unificada —con lo cual tanto el partido de gobierno como la oposición funcionaban como actores de veto—. Los grupos de interés operaron de manera de polarizar la opinión pública: el movimiento obrero y los piqueteros realizaron numerosas huelgas para resistir los ajustes fiscales; y el sector financiero alentó primero el mantenimiento de la convertibilidad para intentar revertir la fuga de depósitos, y luego el establecimiento de restricciones sobre la extracción de depósitos para evitar el vaciamiento de los bancos. Los gobernadores provinciales pulsearon con el gobierno federal para eludir los costos del ajuste y recurrieron, con particular intensidad en la provincia de Buenos Aires, a la emisión de bonos “como desafío directo a las medidas de austeridad fiscal” pro-

movidas por las autoridades nacionales (Faucher y Armijo, 2003: 34). En estas condiciones, concluyen los autores, “Argentina no tenía un liderazgo político capaz de ejecutar un cambio mayúsculo en la política económica” (Faucher y Armijo, 2003: 21).

I.2. Determinismo I: instituciones sin coyunturas

Las interpretaciones de la crisis basadas en las instituciones son interpretaciones deterministas: postulan la determinación de los procesos políticos que condujeron a la crisis por la estructura institucional del régimen político argentino. Esta estructura, que abarca desde la configuración de los poderes ejecutivo y legislativo nacionales y el sistema electoral hasta el federalismo político y fiscal, no sólo genera incentivos para el comportamiento de los actores; restringe, también, sus alternativas de decisión hasta convertirlas en calculables en función de la posición y de los recursos institucionales a mano de cada actor. Las decisiones políticas que condujeron a la crisis no son, pues, en estas interpretaciones, apuestas —basadas en percepciones situadas de los actores— a convertir la incertidumbre en riesgo, sino operaciones lógicamente necesarias en un tablero predeterminado por las reglas formales y el legado de la historia. En este reino de la necesidad institucional, el único lugar para la contingencia reside en la economía internacional, en tanto el valor de las variables que inciden sobre su comportamiento no puede ser determinado de manera endógena por las instituciones argentinas.

El carácter algebraicamente necesario de las decisiones políticas es una constante de las interpretaciones reseñadas. En Tommasi y en Waisman aparece como emergente de la estructura del federalismo fiscal y del sistema electoral y partidario: con provincias financieramente dependientes del gobierno nacional y legisladores nacionales políticamente dependientes de los gobernadores provinciales, el intercambio de votos parlamentarios y el apoyo político por transferencias fiscales federales es el modo natural de relación entre los distintos niveles de gobierno y el instrumento requerido para implementar políticas públicas. En Faucher y Armijo se manifiesta —como en Tsebelis (1995, 2002)— como función del número y la cohesión de los agentes de veto: con minoría en el Congreso, falta de afinidad ideológica con los grupos de interés y elevada popularidad de la convertibilidad, el veto sobre las decisiones presidenciales en política económica no podía sino resultar irremontable.

Esta necesidad algebraica de las decisiones supone que ni las diferencias ideológicas o personales entre partidos o dirigentes inciden sobre sus disposiciones a cooperar o confrontar, ni las restricciones de financiamiento

desalientan el riesgo moral de las decisiones fiscales de ambos niveles de gobierno. Los dirigentes políticos y sus organizaciones son, como los individuos en la ortodoxia marxista, soportes de relaciones objetivas que los trascienden y que no pueden modificar; y ni la historia ni las señales ostensibles de las finanzas públicas internacionales influyen en la formación de las expectativas de los actores.

La circunscripción de la contingencia a la economía internacional está también presente en los tres casos: en Tommasi, implícitamente, bajo la forma de las dificultades del financiamiento público; en Waisman, por medio del cambio de política de la administración norteamericana sobre los rescates financieros del FMI; en Faucher y Armijo, a través de la decisión final de este organismo internacional de no renovar su asistencia a Argentina en diciembre de 2001.

La localización de la contingencia en la economía internacional constituye una notable inconsistencia de estas interpretaciones. Si las decisiones de los actores se explican por las instituciones en y con que operan, entonces la sujeción de las cuentas públicas y del financiamiento de la cuenta corriente argentina a las contingencias de los mercados internacionales de capitales debe ser explicada como efecto de la institución de la convertibilidad. Ésta, como se sabe, ataba la masa monetaria a la evolución de las reservas de oro y divisas y a la colocación de títulos públicos en dólares del Banco Central. La vulnerabilidad fiscal y la vulnerabilidad externa de la economía argentina eran, pues, endógenas: *determinadas* por el régimen de convertibilidad (Palermo, 1995).

Omitir el estatuto endógeno de las vulnerabilidades fiscal y externa no equivale, meramente, a callar un argumento de *path-dependence* que reforzaría el estructuralismo de este tipo de interpretación —i.e. que la dolarización de la economía durante los años '80 había transformado a la convertibilidad en la última alternativa antes de la renuncia a la soberanía monetaria, y que una vez adoptada la convertibilidad aquellas vulnerabilidades iban de suyo—. Equivale, también, a desconocer las contingencias que permitieron tanto el éxito inicial como la supervivencia de la convertibilidad: el sostenido flujo de capitales a los mercados emergentes entre 1991 y 1994, su rápida reanudación tras la crisis del Tequila en el segundo semestre de 1995 y, quizás más importante aún, las decisiones financieras del Ministerio de Economía y el Banco Central entre enero y mayo de 1995 —que salvaron a la convertibilidad deteriorando silenciosamente su respaldo (Broda y Secco, 1997)—.

Estas omisiones son inherentes a este tipo de interpretación. En él no hay, ni puede haber, coyunturas: las instituciones operan independientemente de

ellas, o no operan en absoluto. En este mundo de individuos sujetados por las reglas y de reglas sin historicidad, la crisis argentina no puede sino ser una necesidad, un riguroso destino. Pero muchos de los pasos que a ella condujeron difícilmente puedan gozar, con consistencia, de ese cómodo estatuto: los acuerdos que dieron forma a la Alianza, los resultados electorales de 1999, la configuración del primer gabinete, el diseño y la recepción de las medidas económicas iniciales, los conflictos entre el presidente y el vicepresidente, la modalidad de la incorporación de Cavallo al gobierno, la decisión y el *timing* de impulsar la Ley de Convertibilidad Ampliada, la reticencia del presidente a buscar una cooperación institucionalizada con la UCR y el PJ, la reluctancia del gobierno a negociar un acuerdo económico estratégico con la administración norteamericana... ¿Qué reglas institucionales explican estos acontecimientos? Ante las percepciones, los cálculos y las maniobras que traman las coyunturas, estas interpretaciones de la crisis argentina sólo pueden hacer silencio.

II. Los actores como principio explicativo de la crisis

Otros autores han entendido la crisis como el resultado de comportamientos conflictivos de ciertos actores. Para algunos, estos comportamientos derivan exclusivamente de la naturaleza de los actores; para otros, a esa naturaleza debe añadirse la interacción como factor explicativo.

II.1. La naturaleza de los actores de la crisis argentina

La interpretación de Manzetti (2003) es paradigmática del primer enfoque. Según este autor, la crisis fue consecuencia del endeudamiento externo contraído por el gobierno de Menem para financiar su clientelismo político. Este patrón de comportamiento fue posible por la desarticulación de los mecanismos de control del sector público operada bajo esa administración: si las reformas estructurales son ejecutadas en un régimen con débiles instituciones de *accountability* de los funcionarios públicos, o en países donde las instituciones fueron “debilitadas deliberadamente para acelerar la implementación de las políticas”, la corrupción, la colusión entre intereses públicos y privados y el clientelismo político emergerán y “promoverán desastrosas crisis económicas en el corto plazo” (Manzetti, 2003: 322). El caso argentino sería, en este sentido, uno más de la serie iniciada por México en 1994 y seguida por Indonesia (1997), Tailandia (1997) y Rusia (1998) (Manzetti, 2003: 315).

La evidencia de que la corrupción y el clientelismo empujaron al país a la crisis residiría, por un lado, en el impacto de los escándalos de corrupción sobre la confianza de los ciudadanos en los funcionarios públicos —medido a través de índices de percepción de corrupción (Manzetti, 2003: 342)— y, por otro, en el “derroche de recursos económicos a través del clientelismo político” identificable en “el financiamiento federal a los gobiernos provinciales” (Manzetti, 2003: 349) y en la seguridad social. Los escándalos popularizaron las críticas al “costo de la política” —i.e. al nivel de gasto público utilizado para financiar a los poderes del Estado— y la desconfianza de los ciudadanos respecto de la dirigencia política en general. La coparticipación federal de impuestos y las transferencias garantizadas por los pactos fiscales firmados durante la década del '90 fueron “las principales fuentes del clientelismo”; la seguridad social fue también, a través de las pensiones otorgadas por la Administración Nacional de Seguridad y de los contratos de prestación médica del Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, terreno para el fraude y el desvío de fondos públicos en beneficio de los allegados al Presidente Menem.

Cuando la articulación de desconfianza ciudadana respecto de los dirigentes políticos y déficit fiscal provocado por el uso clientelista de los recursos públicos que había sido regla durante el gobierno de Menem coincidió con la recesión y el encarecimiento del financiamiento externo, el camino hacia la crisis económica y política resultó expedito: “si Menem se hubiera abstenido del clientelismo político, habría podido reducir los pagos de intereses [de la deuda pública] casi a la mitad y muy probablemente habría evitado el colapso económico de 2001” (Manzetti, 2003:358).

II.2. Determinismo II: actores sin restricciones

Las interpretaciones de las crisis basadas en la naturaleza de los actores son también, como las versiones basadas en las instituciones, interpretaciones deterministas: postulan la determinación de los procesos que condujeron a la crisis por dicha naturaleza. Estos actores —los funcionarios públicos corruptos— no pueden hacer nada más que perseverar en su ser: sólo toman decisiones que amplían y protegen los frutos de su corrupción. La crisis es, al cabo, el resultado de un conflicto de suma cero, provocado por el encuentro de estos patrones de comportamiento uniformemente persistentes. La contingencia no tiene lugar en estas interpretaciones. Los actores hacen aquello para lo cual su naturaleza los ha programado, y eso que hacen conduce al colapso.

El desconocimiento de la contingencia en la interpretación de Manzetti está basado en una concepción ingenua de los actores sociales y en una visión superficial de sus interacciones. Como si Olson jamás hubiera escrito una línea, esta interpretación desconoce la existencia de problemas de acción colectiva: supone que los actores —invariablemente colectivos— que invocan en sus argumentos operan constantemente en bloque, con criterios uniformes, sin costos de organización, monitoreo o sanción que permitan sostener la unidad y uniformidad presupuestas. La ignorancia de los problemas de acción colectiva es lo que permite predicar acerca de los grupos como sujetos: “el Estado”, “los empresarios”, “los funcionarios corruptos”, “los ciudadanos”, “la Alianza” no son actores complejos cuya existencia deba ser construida y mantenida conflictivamente, sino personalidades perfectamente constituidas que despliegan comportamientos sistemática e intertemporalmente consistentes sin hesitación. Con la expulsión de los problemas de acción colectiva del campo de visibilidad de esta interpretación desaparecen dos de los lugares posibles para la contingencia en argumentos centrados en el comportamiento de los actores: el de los cálculos de costo-beneficio y el del uso de los recursos disponibles para producir y sostener la acción colectiva.

La interpretación de Manzetti, por otra parte, sólo describe la interacción de los actores que la protagonizan como un choque de intereses invariablemente reiterado y de inalterable forma. Los funcionarios públicos corruptos que generan el déficit fiscal desviando fondos hacia el clientelismo explotan sin pausa ni error a los ciudadanos virtuosos que financian el déficit con sus impuestos y la apuesta de sus ahorros a los títulos públicos. Los conflictos carecen de secuencialidad, y por ende los efectos acumulativos de los comportamientos pasados son estrictamente impensables. Sin reconocimiento de la temporalidad de las acciones ni de la incidencia de las percepciones de los actores, quedan eliminados los restantes lugares lógicos posibles para la contingencia: el aprendizaje potencialmente emergente de la iteración de los comportamientos y las posibles alteraciones de los mismos.

Esta interpretación presenta también una concepción simplificadora de las disposiciones cognitivas de los actores. Los actores perciben el mundo por medio de la ideología y del interés egoísta sin que la iteración del conflicto con otros actores ponga, en modo alguno, tales matrices en cuestión. Estas visiones del mundo tienen, ciertamente, historia en la interpretación de Manzetti: la del proceso político de las reformas estructurales. Pero se trata de una historia cosificada, detenida, cristalizada en las disposiciones cognitivas, y no ya de un proceso en curso, abierto a modificaciones —en

fin, contingente—. Dotados de matrices cognitivas sin historicidad, los actores de las interpretaciones societalistas jamás se encuentran ante presiones del entorno que los induzcan a ajustar esas matrices, a ampliar sus categorías o a descartarlas y sustituirlas por otras.

En esta interpretación, pues, los actores operan libres de restricciones: sin problemas de acción colectiva, sin estímulos para aprender de sus comportamientos ni de los ajenos, sin presiones para adaptar o reconfigurar sus disposiciones cognitivas. En este universo de actores sin restricciones, la crisis es también un resultado necesario: escrito en la naturaleza de sus protagonistas, que no pueden dejar de vivir ni por un instante de acuerdo a su esencia. Las sorpresas empíricas que estas interpretaciones se abstienen de problematizar, son, no obstante, centrales: que la crisis no haya tenido lugar antes y que haya ocurrido precisamente cuando y en la secuencia en que ocurrió. En lugar de interrogarse por las cambiantes relaciones entre el sector público y los diversos tipos de empresarios e inversores que operaron en Argentina, por el grado de captura de distintas agencias del Estado, por las formas, la frecuencia y las causas de la corrupción de los funcionarios públicos, por la trayectoria y los determinantes de la evolución de las expectativas sociales, esta interpretación elude las preguntas que pondrían en cuestión la necesidad inherente a su versión de los hechos postulando su fe en ella.

II.3. La interacción estratégica de los actores de la crisis argentina

Serrafero (2002) enfatiza los vínculos entre los socios de la Alianza como determinantes en el proceso político de la crisis. Tanto la UCR como el FREPASO habrían soslayado, desde los inicios de su asociación, una pregunta “medular”: cómo construir una coalición de gobierno relativamente estable (Serrafero, 2002: 26). Sin preguntarse por el papel de la dirigencia de la coalición en un país con tradición presidencialista como Argentina, por el rol de la vicepresidencia ocupada por el líder de uno de los socios mayores de la coalición, por la función de la jefatura de gabinete, por los mecanismos de toma de decisiones y de resolución de conflictos dentro de la Alianza, por las tareas posibles de los partidos miembros de la coalición en la formulación e implementación de las políticas públicas y por la distribución de cargos no electivos y los criterios para eventuales reemplazos de funcionarios, la Alianza operó como “una entrega de lugares institucionales a los socios mayores” —i.e. como una coalición electoral que “no llegó a transformarse en coalición de gobierno” (Serrafero, 2002: 26-27)—.

A la ausencia de reglas de funcionamiento de la coalición se añadieron las características del liderazgo presidencial, “ambiguo y un tanto confuso”, a cargo de un De la Rúa que pretendió diluir a la Alianza “con el paso del tiempo” antes que mantenerla saludable; que eludió buscar el apoyo de su propio partido y mantuvo relaciones “más conflictivas que cooperativas” con su titular; que se rodeó de un entorno de familiares y amigos “que lo aisló de la percepción social y bloqueó una interacción más fluida con el resto de los actores políticos y sociales”; que concentró el poder sin ejercerlo en decisiones claras; que apostó todo a un vínculo privilegiado con la oposición que más resistencias despertaba en su partido —la de Cavallo— y que entró en competencia con sus propios aliados (Serrafero, 2002: 47). El presidente y la Alianza protagonizaron entonces un minué de desencuentros crecientemente más profundos y virulentos: la designación de López Murphy, rechazada por el FREPASO y por muchos radicales, que terminó en su destitución sin gloria dos semanas después; la reorganización del gabinete que acompañó al nombramiento de Cavallo, de la cual quedaron afuera tanto frepasistas como alfonsinistas; la campaña para las elecciones legislativas de 2001, en la cual la UCR y el FREPASO agitaron junto al Partido Justicialista en contra del rumbo económico del gobierno —defendido únicamente por Acción por la República, el partido de Cavallo—; la respuesta “autista” (Serrafero, 2002: 33) al resultado electoral, con la cual el presidente buscó hacer “como si nada hubiera ocurrido” y evitó intentar la cooperación aún con la UCR, el único partido todavía dispuesto, aunque con creciente reticencia, a sostenerlo. El desencuentro final tuvo lugar el mismo 20 de diciembre de 2001, cuando en medio de la protesta callejera y las muertes, De la Rúa ofreció al PJ participar de un “gobierno de unidad nacional” con la UCR pero sin resignar puestos clave del gabinete ocupados por miembros de su entorno (Serrafero, 2002: 38). Aislado, repudiado por la sociedad y sin apoyo parlamentario, el presidente se vio entonces forzado a renunciar.

Novaro (2002a, 2002b) propone, para sostener “una explicación no reduccionista” (Novaro, 2002a: 30) de la crisis, distinguir los factores inevitables de los evitables en los procesos que condujeron a ella, y utiliza, como criterio de demarcación, “la cantidad y calidad de los recursos en manos de los actores”, bajo el doble supuesto de que las decisiones tomadas al influjo de factores que disminuían los recursos de los actores indicaban la existencia de problemas que, “siendo en alguna medida ‘evitables’, [eran] más difíciles de remontar o corregir” (Novaro, 2002a: 22), y de que ciertos factores evitables podían mutar en estructurales (Novaro, 2002a: 20). Entre los fac-

tores inevitables, cita a la crisis de Rusia, la devaluación de Brasil, el fortalecimiento del dólar frente a las monedas de los demás socios comerciales de Argentina, el deterioro de los precios de las exportaciones argentinas y la decisión del gobierno de Menem de financiar con endeudamiento público el déficit fiscal y el mantenimiento del régimen de convertibilidad; este conjunto de factores habría configurado un “cuadro explosivo” de déficit fiscal creciente, acumulación de vencimientos de la deuda pública y rigidez institucional del tipo de cambio (Novaro, 2002a: 23-24). Como factores evitables, identifica a los acuerdos electorales celebrados por la Alianza con vistas a la campaña de 1999, la conformación del gabinete, la estrategia económica inicial, el rumbo adoptado en el vínculo con el peronismo en las provincias y en el Congreso, en la política anticorrupción y en las iniciativas de reforma política, pero enfoca su interés en un factor específico: “la cooperación entre los miembros de la coalición y el fortalecimiento de un vértice gubernamental” (Novaro, 2002a: 24).

El desajuste entre el respaldo electoral recogido por la Alianza en las elecciones de 1999 y el poder institucional que éste le permitió alcanzar —apenas una mayoría en la Cámara de Diputados y el control de un puñado de gobernaciones provinciales— se articuló con la ausencia de cohesión interna en y entre los socios de la coalición y con la falta de un liderazgo incuestionado de la misma. Mientras el FREPASO, que había nacido y crecido con la crítica de la “vieja política” de los partidos tradicionales, persistía en un discurso de crítica al poder corporativo ahora identificado en “la clase política”, la Unión Cívica Radical, y particularmente el entorno del Presidente De la Rúa, apuntaba a reestablecer equilibrios institucionales basados en intercambios bipartidistas y acuerdos de convivencia con grupos de interés (Novaro, 2002a: 17). Esta diversidad de orientaciones hizo del problema de la cooperación en el vértice del gobierno una cuestión tempranamente crítica.

Novaro concibe este problema como el resultado del encuentro entre los estilos de conducción del Presidente de la Rúa y el Vicepresidente Álvarez. El primero, condensado por propia confesión en la máxima de “mantener la ambigüedad hasta que resulte insoportable”, es caracterizado como “un dispositivo para no decidir” y para montarse, en cambio, en tendencias generadas por otros; y es criticado por su “propensión al riesgo” que, consistente en presentar las decisiones como “única alternativa al abismo”, resulta en el debilitamiento de todos los actores del juego político “por obra de la inminencia del colapso” (Novaro, 2002a: 26-27). El método de Álvarez, por su parte, es descrito como una “apuesta coyunturalista a hacer de cada circunstancia una oportunidad” a través del favor del periodismo y de la

opinión pública, y es criticado por su desprecio abierto hacia los aspectos institucionales y organizativos como recursos legítimos de la acción política (Novaro, 2002b: 94). El estilo del presidente parecía requerir la concentración del poder de decisión en su persona y el consiguiente debilitamiento de la coalición y de sus líderes partidarios; el método del vicepresidente parecía sujetar las decisiones a su testeo en la opinión manufacturada por medios de comunicación y encuestas, y por ende supeditaba su cooperación a las expectativas favorables de “la gente”. El punto de convergencia entre ambos habría sido, entonces, el menos virtuoso: la desatención de los dispositivos institucionales para la cooperación en la coalición, en el gobierno, y entre éste y aquella.

La dinámica de la gestión de la Alianza habría estado marcada, pues, por una sucesión de diagnósticos y respuestas divergentes en el vértice gubernamental. La persistencia de la recesión habría sido percibida por el presidente como un motivo y una oportunidad para reconfigurar la coalición bajo su égida exclusiva, y por el vicepresidente como la ocasión para ampliar el espacio político del gobierno con la incorporación de otras fuerzas; pero mientras que el primero sólo se habría mostrado dispuesto a consentir esa incorporación cuando ella resultara inevitable por el deterioro de la Alianza original, el segundo habría buscado evitar este deterioro precisamente por medio de dicha ampliación. Más adelante, la crisis por los sobornos en el Senado habría sido vista por el presidente como una amenaza directa a su poder por parte del vicepresidente, y por éste como una coyuntura apta para presionar y lograr la reconfiguración coalicional que juzgaba consistente con el fortalecimiento del gobierno. Posteriormente, la propia renuncia de Álvarez, derivación de este desencuentro, también habría sido comprendida de maneras divergentes: como reacción confusa e impulsiva de Álvarez por parte del presidente, y como chance para conservar el favor de la opinión pública e incidir a través de ella sobre De la Rúa más eficazmente que desde dentro del gobierno. Al cabo, la modalidad de incorporación de Cavallo al gabinete habría sido entendida por De la Rúa como una victoria contra las resistencias de una UCR que apenas toleraba su liderazgo presidencial y de un FREPASO abiertamente en la oposición, y por Álvarez como una derrota que lo conduciría a su retiro de la política activa (Novaro, 2002b: 83-96).

Así, pues, habrían sido los conflictos internos de la Alianza, antes que las dificultades de negociación con un PJ sumergido en su propia disputa por el liderazgo partidario, los que habrían resultado en el retorno de la ingobernabilidad y en el derrumbe político de diciembre de 2001 (Novaro,

2002b: 97). Los factores inevitables habrían tramado, con su letal interacción, la configuración de la crisis como un destino².

II.4. Determinismo III: coyunturas sin estructuras

Las interpretaciones basadas en la interacción estratégica de los actores constituyen el inverso complementario de las interpretaciones anteriores: sujetan la eficacia de los factores que éstas postulan como necesarios y suficientes a las percepciones de los actores y la articulación situada de sus decisiones. En lugar de oponer estas percepciones y articulaciones como contingencias que interrumpirían el despliegue de la necesidad de los demás factores, estas interpretaciones sustituyen sin beneficio de inventario el reino de la necesidad institucional y sociológica por el imperio de la coyuntura.

En estas interpretaciones, las estructuras institucionales son menos eficaces como constreñimientos cognitivos y estratégicos previos a la acción que como recursos u obstáculos operativos en el instante de las decisiones. Para Serrafiero y Novaro, las reglas constitucionales y las prácticas informales que configuran el presidencialismo argentino no parecen haber informado el conjunto de incentivos que indujo a la Alianza a abstenerse de formular e implementar dispositivos para su cooperación interna. Las estructuras sólo parecen existir en las situaciones, sin enmarcar con claridad las alternativas que ellas presentan.

Estas interpretaciones tampoco atribuyen una eficacia sostenida a la naturaleza de los actores de la crisis. Serrafiero y Novaro se concentran en los problemas de cooperación como si éstos modificaran la esencia de los actores a los que involucran: las divergencias y las fallas de comunicación entre el presidente y el vicepresidente parecen responder a sus encontrados esti-

² En la misma compilación que incluye los trabajos de Novaro, el propio autor de este artículo exploró los procesos políticos de la política económica utilizando la distinción entre lo evitable y lo inevitable de la crisis. Como factor inevitable, propuso la estrategia de supervivencia de la convertibilidad adoptada por el gobierno de la Alianza, en virtud de la alta dolarización de los pasivos privados y públicos, la elevada popularidad del tipo de cambio fijo, las expectativas de continuidad macroeconómica alimentadas por la propia Alianza desde su formación en 1997 y la posibilidad de que la reversión del flujo de capitales fuera transitoria (Bonvecchi, 2002: 167-169). Como factores evitables, identificó las tácticas de disuasión ejecutadas por el Presidente De la Rúa para impedir que la cooperación entre actores políticos y económicos lo desplazara del centro de las decisiones, y las reacciones que estas tácticas suscitaron en la Alianza, el Partido Justicialista, los organismos internacionales, los inversores directos y los inversores financieros. La crisis se habría producido, según este argumento, por la inconsistencia entre los efectos de las tácticas presidenciales y la estrategia de supervivencia de la convertibilidad.

los políticos mucho más que a sus respectivas trayectorias organizacionales como dirigentes³. Las limitaciones propias de cada actor resultan, así, diluidas en la fluidez de la coyuntura.

He ahí el inconveniente con las interpretaciones basadas en la interacción estratégica: al supeditar a la coyuntura tanto la eficacia de las estructuras institucionales como la de la naturaleza de los actores, impiden incorporar las restricciones que estas variables comportan como elemento formal de sus versiones de los hechos. Que no todo en la crisis haya estado determinado no implica que todos los factores intervinientes hayan operado de manera contingente. Tanto el régimen presidencialista y sus prácticas políticas asociadas como las reglas del sistema financiero de la convertibilidad impusieron restricciones a la acción de las cuales estas interpretaciones no dan cuenta. Al desconocer estas restricciones no se da lugar, pese a la pretensión manifiesta de ello en la distinción entre factores evitables e inevitables planteada por Novaro, a la contingencia; se reemplaza, en cambio, una determinación por otra: la de la naturaleza de los actores por la de la acumulación y condensación de sus deficiencias.

III. Determinismo y contingencia: balance y posibilidades

Los tipos de interpretaciones políticas de la crisis argentina analizados en este artículo constituyen variantes de interpretaciones deterministas. Tanto las interpretaciones basadas en las instituciones como aquellas basadas en los actores argumentan que la crisis fue un resultado *necesario* —de las estructuras institucionales las unas; de la naturaleza o interacción de los actores en pugna las otras—. Ninguna de estas interpretaciones, pues, entiende la crisis como un acontecimiento *contingente* —como algo que podría no haber ocurrido—. Se oponen, más bien, por su estructura lógica a pensarla de ese modo. La cuestión a elucidar en esta sección es si tal oposición lógica obsta a la articulación de un esquema interpretativo que supere las deficiencias identificadas en cada tipo de interpretación.

Las interpretaciones basadas en las instituciones presentan precisas especificaciones acerca de las reglas bajo las cuales operan los actores, pero no

³ Novaro registra esas diferencias de trayectoria pero no explora sistemáticamente su eficacia en cada maniobra del drama. El autor de este artículo, por su parte, distingue, entre los actores financieros, a los inversores con alta exposición en la economía real de aquellos concentrados en inversiones líquidas, pero omite discriminar dentro de ambos grupos por tamaño y por nacionalidad.

hay actores que operen fuera de las reglas, ni reglas cuyo alcance y sentido sea susceptible de modificación en el curso de los acontecimientos. Las interpretaciones basadas en los actores presentan agentes políticos y económicos definidos, pero no hay problemas de acción colectiva, ni estímulos al aprendizaje de los actores, ni presiones para la adaptación o la modificación de sus matrices cognitivas. En las interpretaciones de interacción estratégica hay percepciones y estrategias que se modifican por su mutua eficacia, pero no hay estructuras con suficiente permanencia ni actores con naturalezas suficientemente estables como para ser formalizadas en tanto restricciones sobre la percepción y la decisión de los actores.

Este balance podría sugerir la conclusión de que los distintos tipos de interpretaciones políticas de la crisis son complementarios. Esta conclusión sería consistente desde el punto de vista de los factores identificados como claves de cada tipo de interpretación. Ciertamente, un esquema interpretativo que incluyera la especificación de las reglas institucionales bajo las cuales operaron los actores de la crisis y la definición precisa de la naturaleza económica y sociológica de esos actores junto al reconocimiento de las sucesivas adaptaciones de sus matrices cognitivas y de la consistencia y los efectos de sus interacciones estratégicas articularía los aportes de cada tipo de interpretación.

Pero desde el punto de vista de la estructura lógica del esquema interpretativo subsistiría una inconsistencia crucial: la que se derivaría de otorgar valor *explicativo* a las instituciones o a la naturaleza de los actores. Si se confiriera valor explicativo a estos factores —para formalizarlos adecuadamente como restricciones sobre las percepciones y las decisiones de los actores—, el esquema interpretativo resultante seguiría siendo determinista. Los procesos cognitivos y las interacciones estratégicas que se pretendía ponderar en su eficacia específica resultarían determinados en última instancia por las estructuras institucionales o por la naturaleza socioeconómica de los actores. Las preguntas por los factores “evitables” de la crisis, al decir de Novaro, no sólo carecerían de respuesta sino también de relevancia. La crisis argentina sería, como en las interpretaciones económicas, un ejemplo de leyes trascendentes a la situación y no un caso a ser elucidado en su especificidad.

Tampoco el otorgamiento de valor explicativo a los procesos cognitivos y a las interacciones estratégicas permitiría articular un esquema interpretativo lógicamente consistente. Si la eficacia de estos factores implica supeditar aquella de las instituciones y de la naturaleza de los actores a las coyunturas en que se desarrollan los acontecimientos, las restricciones que estas últimas variables imponen sobre las primeras permanecerían como impensables. La

crisis argentina constituiría un caso de tan extrema singularidad que resultaría incomparable con procesos ocurridos en regímenes políticos y económicos similares.

Es así que ninguna de estas interpretaciones permite dar cuenta del acontecimiento mismo del colapso político y económico de diciembre de 2001. Todas las formas de la determinación desplegadas en estos textos diluyen el acontecimiento. La determinación institucional y la determinación socioeconómica no pueden dar cuenta del *timing*, ni de la secuencia ni de los procesos específicos de su ocurrencia. La determinación coyuntural puede hacerlo, pero resulta incapaz de identificar los modos en que ciertos factores estructurales que prepararon la crisis intervinieron en su desarrollo mismo. Para las determinaciones institucional y socioeconómica, la crisis es el mero resultado de la invariablemente correcta operación de un álgebra perfectamente consistente. Para la determinación coyuntural, la crisis es una acumulación de determinantes cuya combinación es fruto del azar, la desgracia o la falta de virtud política antes que de la interpretación de los hechos o de la decisión entre cursos de acción alternativos. En todas estas interpretaciones la crisis es abordada como una sustancia a descomponer en sus elementos constitutivos. Y el problema es que como tal resulta impensable, porque los principios explicativos deterministas con que se trata de entenderla la despojan de toda especificidad como objeto.

Cabe entonces formularse la siguiente pregunta: ¿puede *explicarse* una crisis? Esta dificultad exhibida por las interpretaciones políticas carece de correlato en las interpretaciones económicas. Los economistas difieren sobre los valores de las variables que señalan el umbral y la terminación de las crisis —fiscales, de balance de pagos, de abastecimiento, etc.— pero no acerca de la idea misma de crisis: hay crisis cuando el funcionamiento de la economía no se ajusta a los modelos de equilibrio utilizados para su observación y análisis. La ciencia política, en cambio, no ha logrado formular criterios funcionalmente equivalentes a este. Más bien ha oscilado entre tratar las crisis meramente como coyunturas diferentes de lo ordinario en naturaleza o en grado —lo cual plantea el problema abismal de definir lo ordinario y las modalidades de su interrupción o debilitamiento— o como interrupciones de un curso naturalizado de la historia —lo cual plantea el problema no menos abismal de especificar ese curso, los procedimientos para su naturalización y los modos para dejarla de lado (Dobry, 1986)—. Sin un concepto claro de crisis, el ejercicio de explicar una crisis no tiene rumbo. Tal vez sea por eso que las explicaciones políticas revisadas aquí eluden al fin y al cabo su declarado objeto y se concentran en hacer la etiología de un aconteci-

miento mudo e informe. Estos ejercicios etiológicos tienen sin dudas la forma lógica de una explicación, pero esta forma lógica resulta inadecuada para dar cuenta del objeto en cuestión cuando éste desborda los nichos de las determinaciones bajo las cuales se pretende subsumirlo.

El abandono de la pretensión explicativa ofrece una alternativa más promisorio para la construcción de un esquema lógicamente consistente de interpretación política de la crisis. Ausente la pulsión de jerarquizar los factores identificados en la sucesión de hechos que los actores denominaron crisis, se vuelve posible organizar un relato en que cada uno de estos acontecimientos —serializados por los propios actores— pueda desplegar su eficacia con plenitud en el momento correspondiente. Tal esquema interpretativo no tendría ni una estructura lógica de la necesidad pura, ni una de la contingencia pura, sino una que sea, simultáneamente, de la necesidad de la contingencia y de la contingencia de la necesidad: una estructura lógica que permita identificar los puntos en que *lo que podría no haber sido devino necesario*, y en que *lo que debería haber sido abrió posibilidades contingentes*. Con un esquema interpretativo así tal vez resulte posible elucidar cómo la tradición presidencialista y las rigideces del régimen de convertibilidad informaron, en cada instancia de decisión clave de la gestión política y económica de la crisis, las matrices cognitivas y la formulación e implementación de alternativas por parte de los actores, y dar cuenta, propiamente, no ya sólo del proceso de la crisis sino del acontecimiento mismo del colapso. A continuación se ofrecen algunas indicaciones posibles para esta tarea pendiente.

El régimen de convertibilidad debería haber colapsado en 1995, cuando la devaluación de México encontró al sector público argentino con necesidad de fondos frescos en un contexto de incremento de las tasas de interés y al sistema financiero local bajo extremo riesgo sistémico por la insolvencia de los bancos provinciales. La ingeniería financiera orquestada por el Ministerio de Economía con la asistencia de los organismos internacionales evitó el colapso, y este éxito modificó decisivamente las matrices cognitivas de actores políticos y económicos domésticos e internacionales. Logradas la supervivencia a esa crisis y la reactivación de la economía luego de una breve aunque profunda recesión, la apuesta a la continuidad de la convertibilidad devino una decisión compartida por ciudadanos, funcionarios locales y extranjeros, inversores reales y financieros, y hasta por la propia oposición política, que vio en esa apuesta la posibilidad de modificar los términos de la agenda pública en su beneficio. Esta decisión colectiva de continuidad no se alteró cuando la devaluación de Brasil en 1999, otra ocasión en que el régimen debería haber colapsado, porque ninguno de los actores políticos

—el gobierno, para asegurar su legado; la oposición, para proteger sus chances de heredar— ni económicos—los internos, por su elevado endeudamiento; los externos, por sus elevadas rentas— contó con incentivos para romper el equilibrio. La contingente supervivencia de la convertibilidad en 1995 volvió así necesaria la decisión contingente de sostener su continuidad.

La tradición presidencialista debería haber alumbrado una gestión fuertemente decisionista por parte del Presidente De la Rúa, y hacia ello se orientaron los esfuerzos iniciales de cooperación de los líderes de la Alianza. Pero el presidente entendió que una gestión así sólo sería posible sobre la base de la neutralización efectiva de los demás actores políticos y económicos, y no meramente como resultado de su disposición a cooperar. Empezó entonces la tarea de profundizar los problemas de coordinación y de cooperación propios del régimen político federal argentino y de toda burocracia pública jerárquicamente organizada: retaceó el apoyo a sus ministros, legisladores y gobernadores a la hora de implementar medidas y de sostenerlas frente a las impugnaciones de la oposición y de numerosos actores económicos, y eludió la definición de todo rumbo estratégico que implicara cristalizar una coalición de apoyo integrada por actores con peso específico propio. Despreciados y excluidos de la toma de decisiones, a la vez que alarmados por la falta de rumbos consistentes, los actores políticos y económicos abandonaron progresivamente su disposición a cooperar y adoptaron estrategias de supervivencia individual, con lo cual despojaron al presidente de la neutralización que requería para gobernar de acuerdo con sus convicciones. Las contingentes percepciones y estrategias presidenciales estimularon así respuestas contingentes de los demás actores que volvieron necesaria la pérdida de poder del gobierno.

Tanto en la percepción de la opinión pública, modelada por los medios de comunicación y por los discursos de los actores políticos y económicos, como en la lógica institucional propia del régimen económico, la continuidad de la convertibilidad dependía de la toma e implementación de decisiones por parte del gobierno: reducciones del gasto público, incrementos de la recaudación, estímulos a la competitividad de las exportaciones, mejoramiento de la calidad institucional. Todas estas acciones hubieran sido consistentes con las expectativas de los actores con poder de veto sobre la capacidad de financiamiento de la economía argentina, y habrían contribuido entonces a que renovaran su apuesta por el mantenimiento del régimen. Pero las estrategias políticas del presidente y las respuestas que ellas suscitaban fueron privando al gobierno de la voluntad unificada primero, y al cabo del poder mismo para tomar e implementar decisiones semejantes. Y las

expectativas positivas que dependían de la eficacia de esas decisiones fueron desapareciendo, y dando lugar a la fuga masiva de capitales y a la insolvencia del sistema financiero.

Así, pues, allí donde la necesidad dio espacio a la contingencia, la contingencia terminó por cederlo a una necesidad aún más letal. El gobierno podría haber presentado otro menú de medidas fiscales en diciembre de 1999, pero optó, inducido por las expectativas de los financistas y por la naturaleza política e ideológica de su coalición, por buscar un equilibrio entre la obtención de reputación ante los actores financieros y la preservación de equidad en el esfuerzo de ajuste. El presidente podría no haber retaceado su apoyo a ese paquete inicial de medidas, o aún la reducción de salarios y jubilaciones de mayo de 2000, pero optó, movido por su lectura estratégica de la situación, por dejar al Ministro Machinea y al resto del gabinete librados a su suerte. El vicepresidente podría no haber renunciado, o podría haberlo hecho sin conservar a su partido dentro de la Alianza, pero optó, aferrado a su disposición —aunque decreciente— a cooperar con el presidente, por retirarse de manera ambigua y por continuar trabajando para influir sobre la marcha del gobierno —con lo cual reforzó la percepción presidencial de que operaba para reducir su poder y las expectativas negativas de la opinión pública, los actores financieros y los propios dirigentes políticos acerca de la marcha del gobierno—. Los organismos internacionales podrían no haber otorgado el “blindaje” financiero a fines de 2000 ni su refuerzo en agosto de 2001, pero optaron, convencidos de que negarse a ello podría precipitar una crisis financiera regional y lesionar la solvencia de algunas instituciones multilaterales y bancos de inversión de los países centrales, por mantener su apuesta por la continuidad de la convertibilidad —con lo cual contribuyeron a que los actores políticos y económicos domésticos sostuvieran su parte de esa apuesta—. El Ministro Cavallo podría no haber lanzado sus planes de competitividad y de convertibilidad ampliada ni implementado el “megacanje” de deuda en los modos y los tiempos en que lo hizo, pero optó, informado por su diagnóstico de los problemas del régimen económico y probablemente por su estilo proactivo, por elevar desde el comienzo la apuesta por la supervivencia de la convertibilidad —con lo cual reforzó inicialmente las expectativas de los ciudadanos menos informados y melló sin retorno las de quienes contaban con mayor y mejor información—. Los dirigentes del PJ y de la Alianza podrían no haber apoyado la Ley de Déficit Cero y sus complementos, o podrían haberlo hecho sin protestar ni descalificar sus contenidos, pero optaron, motorizados por las estrategias de supervivencia política indivi-

duales que habían sido inducidos a seguir por la reticencia del presidente a pagar los costos de la cooperación, por prestar una cooperación extremadamente acotada al gobierno y por dedicar el grueso de sus esfuerzos a elaborar propuestas y programas alternativos a los que el gobierno intentaba llevar a cabo —con lo cual profundizaron el aislamiento al que el gobierno parecía encaminarse por su cuenta y agravaron las expectativas negativas acerca de su capacidad de sobrevivir y de garantizar la continuidad de la convertibilidad—. El presidente podría no haber desarrollado una respuesta autista a los resultados electorales de octubre de 2001, ni haber presentado el 20 de diciembre de 2001 una oferta de cogobierno al PJ sin poner la totalidad del gabinete a su disposición, pero optó, aferrado a su visión estratégica, por ignorar los efectos que esos hechos implicaban para su propio poder político, con la expectativa de que los demás actores decidieran ignorarlos junto con él y colocaran la preservación de la continuidad institucional por encima del pago de los costos políticos y económicos del inminente colapso de la convertibilidad —con lo cual terminó de convencer a los actores políticos y económicos de que no podrían contar con él para una solución a la situación en donde ellos participaran de manera central—. La oposición, finalmente, así como algunos sectores de la UCR, podrían no haber estimulado o, respectivamente, permitido que se estimularan ciertos hechos de violencia, pero optaron por hacerlo, movidos por la certeza de que con ellos el gobierno pagaría todos los costos del colapso y el caos resultante abriría el margen de maniobra necesario como para que la salida de la convertibilidad, preferida y buscada a esta altura por numerosos actores políticos y económicos domésticos e internacionales, fuera una decisión inevitable.

Los argumentos esbozados en los párrafos precedentes no constituyen, desde ya, ni siquiera los preliminares de la versión definitiva de una interpretación política consistente de la crisis argentina, sino apenas los contornos de otra interpretación posible. Pero sí se proponen como ejemplos de la lógica que, como se ha intentado sostener en este artículo, debería organizar una interpretación consistente: una lógica según la cual no todo lo que acontece en la historia debe necesariamente suceder, pero todo lo que ocurre lo hace por algo. En esa compleja articulación de determinismo y contingencia, que aún resta especificar, la crisis argentina ha de encontrar tanto su singularidad como sus parecidos de familia.

Bibliografía

- Bonasso, Miguel (2002). *El palacio y la calle*, Buenos Aires, Planeta.
- Bonvecchi, Alejandro (2002). “Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión: Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales”, en Novaro, Marcos (ed.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Norma.
- Broda, Miguel Ángel y Luis Secco (1997). “¿Caja de Conversión pura o un Banco Central con límites estrictos? Las ventajas de la flexibilidad durante la crisis del primer trimestre de 1995”, en Martirena-Mantel, Ana María, *Aspectos analíticos e históricos de la convertibilidad monetaria*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias.
- Dobry, Michel (1986). *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Faucher, Phillippe y Leslie Elliott Armijo (2003). “Currency Crises and Decisionmaking Frameworks: the Politics of Bouncing Back in Argentina and Brazil”, paper presentado al XXIV Congreso de la Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de marzo.
- Graziano, Walter (2001). *Las siete plagas de la Argentina*, Buenos Aires, Norma.
- Lewkowicz, Ignacio (2002). *Sucesos argentinos – notas ad hoc*, Buenos Aires, Lewkowicz y Asociados.
- Luhmann, Niklas (1998). “Los medios generalizados y el problema de la contingencia”, en *Teoría de los sistemas sociales (artículos)*, México D.F., Universidad Iberoamericana.
- Lukasiewicz, Jan (1998). *Aristotle’s Syllogistic from the Standpoint of Modern Formal Logic*, Oxford, Clarendon Press.
- Manzetti, Luigi (2003). “Political Manipulations and Market Reform Failures”, en *World Politics*, Vol. 55, N° 3.
- Morales Solá, Joaquín (2001). *El sueño eterno. ascenso y caída de la Alianza*, Buenos Aires, Planeta.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Novaro, Marcos (2002a). “Lo evitable y lo inevitable de la crisis”, en Novaro, Marcos (ed.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Norma.
- Novaro, Marcos (2002b). “La alianza, de la gloria del llano a la debacle del gobierno”, en Novaro, Marcos (ed.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Norma.
- Palermo, Vicente (1995). “‘¡Sígueme!’ La política de las reformas estructurales: el caso argentino (1989-1993)”, Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.

- Seoane, María (2002). *El saqueo de la Argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Serrafero, Mario (2002). “Argentina: rebelión en el granero del mundo”, en *Revista de Occidente*, N° 251, Abril de 2002.
- Sevares, Julio (2002). *Por qué cayó la Argentina*, Buenos Aires, Norma.
- Tommasi, Mariano (2002a). *Crisis, Political Institutions, and Policy Reform – the Good, the Bad, and the Ugly*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Tommasi, Mariano (2002b). *Federalism and the Reforms of the 1990s*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Tsebelis, George (1995). “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, en *British Journal of Political Science*, N° 25.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*, Nueva York, Russell Sage Foundation-Princeton University Press.
- Waisman, Carlos (2003). “El default argentino: sus causas institucionales”, en *Política y Gobierno*, Vol. 10, N°1.

Palabras clave

Argentina - crisis de 2001 - instituciones - federalismo - partidos

Key words

Argentina - 2001 crisis - institutions - federalism - parties

Abstract

This article reviews the political interpretations of the 2001 crisis in Argentina produced within academia. It classifies these interpretations according to the explanatory principle they propose: institutions, actors, and their strategic interaction. It analyzes the contributions of each interpretation seeking to identify the combinations of determinism and contingency with which they craft their version of the facts. In balance, it proposes that all three types of interpretation offer deterministic visions of the crisis, in which the latter appears as a necessary outcome of the explanatory principles they invoke, rather than as a contingent event which might have occurred in some other way. The article concludes by offering an interpretive strategy that distinguishes the necessary from the contingent in the process leading to the 2001 crisis as an alternative to account for the singularity of the event.